

Professor Dr. Hans Herbert v. Arnim, Speyer

Nebeneinkünfte von Landtagsabgeordneten

Konsequenzen nach der Neuregelung im Bund und dem Urteil des BVerfG*

Mit der Verschärfung der Regelung über die Nebeneinkünfte von Abgeordneten und deren Offenlegung im Bund geraten auch die Länder in Zugzwang, nicht nur politisch, sondern auch verfassungsrechtlich. Einige dahingehende Initiativen liegen bereits vor. Diese unterzieht der Verfasser einer kritischen Würdigung.

I. Vorgeschichte

Der Deutsche Bundestag hat die Vorschriften über Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten (Gesetz¹, Verhaltensregeln² und Ausführungsbestimmungen³) verschärft. Vorausgegangen waren mehrere Skandale, die mit problematischen Nebeneinkünften von Abgeordneten, auch von Landtagsabgeordneten aus Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, zusammenhingen. Die Neuregelung hielt auch einer verfassungsrichterlichen Überprüfung stand. Der Umstand, dass das Urteil des BVerfG vom 4. 7. 2007 (NVwZ 2007, 916) mit Stimmengleichheit (4:4) ergangen ist, ändert nichts daran, dass die Frage der Verfassungsmäßigkeit damit endgültig entschieden ist.

II. Vorliegende Gesetzgebungsverfahren

1. Fünf Initiativen und Stand der Verfahren

Bislang sind fünf Initiativen bekannt geworden. Drei wurden von Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen, eine von der Fraktion der Linkspartei.PDS und eine von CDU und SPD gemeinsam eingebracht:

- Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Hessischen Landtag zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 5. 7. 2005⁴ und Antrag derselben Fraktion auf Änderung der Verhaltensregeln vom 5. 7. 2005⁵; erste Lesung am 13. 7. 2005⁶ und Überweisung an den Ältestenrat⁷;
- Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Sächsischen Landtag zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 5. 9. 2006⁸; erste Lesung am 13. 9. 2006⁹ und Überweisung an den Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss¹⁰; öffentliche Anhörung von Sachverständigen durch den Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss am 26. 2. 2007; Bericht des Ausschusses vom 24. 5. 2007¹¹ mit Empfehlung der Ablehnung; zweite Lesung am 6. 6. 2007¹² mit Ablehnung des Gesetzentwurfs¹³;

v. Arnim, Nebeneinkünfte von Landtagsabgeordneten

- Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der SPD im Sächsischen Landtag zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 30. 5. 2007¹⁴; erste Lesung am 6. 6. 2007¹⁵ mit Überweisung an den Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss – federführend – und an den Haushalts- und Finanzausschuss – mitberatend;
- Gesetzentwurf der Fraktion der Linkspartei.PDS im Thüringer Landtag zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 11. 7. 2007¹⁶ und Antrag derselben Fraktion auf Änderung der Geschäftsordnung des Landtags vom 11. 7. 2007¹⁷; ohne Aussprache Überweisung an den Ausschuss für Justiz-, Bundes- und Europaangelegenheiten¹⁸;
- Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 14. 8. 2007¹⁹; erste Lesung am 22. 8. 2007²⁰ und Überweisung an den Hauptausschuss²¹.

2. Unterschiedliche Präferenzen der Parteien

Die Vorschläge stammen von Fraktionen solcher Parteien, die auch im Bund an der Durchsetzung der Neuierung beteiligt waren: allen voran Bündnis 90/Die Grünen, aber auch von der Linkspartei.PDS. Die SPD hat in Hessen angekündigt, dass sie den – allerdings im Vergleich zu anderen Entwürfen noch ziemlich dürrtigen – Gesetzentwurf der Grünen unterstützt und in den Ausschussberatungen für „möglichst wirkungsgleiche“ Übertragung der Regelungen des Bundes eintreten wird²². In Sachsen trat die SPD dafür ein, „erst das Urteil des BVerfG abzuwarten“²³. In Nordrhein-Westfalen spricht sich die SPD dagegen ausdrücklich gegen den Vorschlag der Grünen zur Publikation der Nebeneinkünfte aus²⁴. Der gemeinsame Gesetzentwurf von CDU und SPD in Sachsen betrifft vornehmlich die Umgestaltung der Bezahlung und Versorgung von sächsischen Abgeordneten, steht einer Verschärfung der Regelungen über Nebentätigkeit nach dem nunmehrigen Vorliegen des Urteils des BVerfG aber nicht entgegen. Insgesamt können sich die begonnenen Initiativen durch die verfassungsgerichtliche Absegnung der Bundesregelung ermutigt fühlen. Die vor dem Urteil des BVerfG eingebrachten Gesetzentwürfe, die im Hinblick auf das noch ausstehende Urteil abgelehnt wurden (so der Entwurf der Grünen in Sachsen) oder vorläufig zurückgestellt wurden (so der Entwurf der Grünen in Hessen), sollten nun, nachdem das

* Der Verf. lehrt als pensionierter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Sektionsleiter am dortigen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

1) 26. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes v. 22. 8. 2005 (BGBl I, 2482).

2) Bek. v. 18. 10. 2005 (BGBl I, 3007).

3) BGBl I 2006, 10.

4) Dr 16/4197.

5) Dr 16/4201.

6) Plenarprot., S. 5097 – 5103.

7) S. 5103.

8) Dr 4/6314.

9) Plenarprot., S. 4637 – 4639.

10) S. 4639.

11) Dr 4/8796.

12) Plenarprot., S. 6632 – 6640.

13) S. 6640.

14) Dr 4/8869.

15) Plenarprot., S. 6670 f.

16) Dr 4/3194.

17) Dr 4/3195.

18) Plenarprot. v. 11. 7. 2007, S. 6491.

19) Dr 14/4851.

20) Plenarprot., S. 7555 – 7560.

21) S. 7560.

22) Reinhard Kahl, Plenarprot., S. 5102.

23) Enrico Bräuning, Plenarprot., S. 6636.

24) Carina Gödecke, Plenarprot., S. 7557 f.

Urteil vorliegt, wieder aufgenommen werden, was in Hessen auch der Fall ist.

3. Politische Kartelle

In den Landesparlamenten gibt es starke Bestrebungen, sich untereinander abzusprechen und einheitlich auf die Neuregelung des Bundestags und das Urteil des *BVerfG* zu reagieren. Derartige politische Quasi-Kartelle widersprechen nicht nur dem Sinn des Föderalismus, sondern auch dem Kontrollgedanken. Denn sie erleichtern es den Parlamenten, auch ganz berechnete Forderungen der Öffentlichkeit abzuwehren, obwohl bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache Öffentlichkeit die einzige wirksame Kontrolle darstellt²⁵. Die Kartellbildungen umfassen sowohl gleichgerichteten Verhalten zwischen den verschiedenen Parlamenten als auch zwischen den Fraktionen eines jeden Parlaments. Für beide Arten von Kartellen treten immer wieder Präsidenten der Landtage ein²⁶. Sie haben damit aber glücklicherweise nicht immer Erfolg, wie die vorliegenden Gesetzentwürfe zeigen.

III. Mögliche Änderungen

1. Politisch gebotene Änderungen

a) *Mittelpunktsregelung*. Der neue § 44 a I AbgG bestimmt, dass die Ausübung des Mandats „im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages“ steht. Nach Satz 2 bleiben allerdings „Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandats grundsätzlich zulässig“. Anlassfälle für diese Vorschrift waren Berichte über Abgeordnete, die eine solche Vielzahl von Nebenbeschäftigungen ausüben, dass Zweifel aufkamen, ob sie noch Zeit für ihr Mandat haben.

Eine solche Mittelpunktsregelung sollte auch in allen Landtagen eine Selbstverständlichkeit sein, die das Mandat als Vollzeitstätigkeit definieren und entsprechend bezahlen, so lange sie an dieser Definition festhalten²⁷. Dazu gehören alle Parlamente außer den Stadtstaaten und, vorläufig noch, Baden-Württemberg, das aber dabei ist, ab dem Jahr 2016 zum Vollzeitparlament überzugehen.

Die Mittelpunktsregelung stellt nach Auffassung der das Urteil tragenden vier Richter (im Folgenden: die tragenden Vier) programmatisch den Vorrang des Mandats vor dem Beruf klar²⁸ und zeichnet lediglich eine in der Verfassung bereits „angelegte Pflicht des Abgeordneten zutreffend nach“²⁹, schließt die Ausübung eines privaten Berufs aber grundsätzlich nicht aus. Die tragenden Vier³⁰ schließen daraus, dass Abgeordnete konfliktbegründende Tätigkeiten nicht übernehmen dürfen. Das demonstrieren sie am Beispiel des Bundestagsabgeordneten *Friedrich Merz*. Dieser hatte vor Gericht eingeräumt, dass seine Anwaltssozietät das Mandat für den Börsengang der Ruhrkohle AG unter anderem deshalb bekommen hatte, weil er als einflussreicher Politiker Mitglied der Sozietät ist. Er werde sich deshalb, um den Anschein eines Konflikts zu vermeiden, an einer möglichen Gesetzgebung zum Steinkohleausstieg nicht beteiligen. Er „stehe aber gerne zur Verfügung, dem einen oder anderen auch den einen oder anderen Hinweis zu geben, was wir da eigentlich vorhaben“³¹. Die tragenden Vier sehen darin eine Umkehr des Vorrangs des Mandats in ihr Gegenteil. Die Mittelpunktsregelung verpflichte den Abgeordneten vielmehr, konkrete Interessenkonflikte „durch Nichtübernahme der konfliktbegründenden Tätigkeit statt durch Nichtausübung des Mandats zu vermeiden“³².

Die das Urteil nicht tragenden vier Richter (im Folgenden: die dissentierenden Vier) halten die Mittelpunktsregelung zwar auch für verfassungsgemäß, aber nur dann, wenn sie so ausgelegt werde, dass sich daraus keinerlei rechtliche Verpflichtung ergebe³³. So oder so gibt es jedenfalls kein ver-

fassungsrechtliches Argument gegen die Einführung der Mittelpunktsregelung auch auf Länderebene. De lege lata soll die Mittelpunktsregelung, wie die Entstehungsgeschichte ergibt, die Praxis unberührt lassen, dass Abgeordnete gleichzeitig Regierungsmitglieder oder Parteivorsitzende sind³⁴. De lege ferenda wäre aber zu prüfen, ob man nicht Hamburg und Bremen folgen sollte, die eine Inkompatibilität von Regierungsamt und Parlamentsmandat vorsehen³⁵, und ob Vorsitzende und Generalsekretäre von Parteien weiterhin indirekt vom Steuerzahler bezahlt werden sollten. Eine Mittelpunktsregelung enthalten die Gesetzentwürfe der Thüringer Fraktion der Linkspartei.PDS, der sächsischen Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Gesetzentwurf der sächsischen Fraktionen der CDU und SPD, nicht aber die anderen Entwürfe.

b) *Anzeige und Veröffentlichung der Einkünfte aus Beruf*. Bisher brauchte im Bund nur der neben dem Mandat ausgeübte Beruf dem Parlamentspräsidenten angezeigt und veröffentlicht zu werden, nicht aber wurden die Art und der Umfang der dabei ausgeübten beruflichen Tätigkeit und ebenso wenig die Art, Höhe und Herkunft der daraus erzielten Einkünfte dem Parlamentspräsidenten angezeigt und schon gar nicht veröffentlicht. Das ermöglichte es Abgeordneten, ihre Vertragspartner und ihre Einkünfte hinter einer Berufsbezeichnung, z. B. „Unternehmensberater“, zu verstecken. Genau das hatten *Helmut Kohl* und Minister seiner Regierung getan, die nach 1998, als sie nur noch einfache Abgeordnete waren, vom Medienunternehmer *Kirch* bis zu 600 000 Mark pro Jahr und pro Mann als angebliches Beratungshonorar, wahrscheinlich aber als Dankeschön für *Kirch*-freundliche Medienpolitik der *Kohl*-Regierung, erhalten hatten. Da die Begünstigten die Zahlungen als Einkommen aus dem Beruf behandelt hatten, hatten Tätigkeit, Partner und Einkünfte nach der alten Regelung weder dem Bundestagspräsidenten angezeigt noch veröffentlicht werden müssen³⁶. Bekannt geworden war es nur, weil *Kirchs* Firma in Insolvenz ging.

Im Bund ist diese Lücke nun beseitigt, indem nicht mehr zwischen Beruf und Nebeneinkünften unterschieden wird und Einkünfte daraus in gleicher Weise angezeigt und veröffentlicht werden müssen. Eine entsprechende Regelung in den Bundesländern sollte nun auch eingeführt werden. In den nordrhein-westfälischen und sächsischen Gesetzentwürfen der Grünen ist sie vorgesehen, nicht aber in den anderen Entwürfen.

c) *Veröffentlichung der Höhe der Nebeneinkünfte*. Auch sollte die Höhe der Nebeneinkünfte exakt veröffentlicht werden. Die Regelung des Bundes mit 3500er-Stufen, aber ohne Stufung über 7 000 Euro hat sich nicht bewährt. Um dem Transparenzgedanken nicht durch halbherzige Kompro-

25) *BVerfGE* 40, 296 (327) = NJW 1975, 2331.

26) So z. B. der Präsident des rheinland-pfälzischen Landtags, *Mertes*, in einem Interview.

27) Dazu v. Arnim, ZRP 2005, S. 77.

28) *BVerfG*, NVwZ 2007, 916 Rdnrn. 233, 235.

29) *BVerfG*, NVwZ 2007, 916 Rdnrn. 206, 232 ff.

30) *BVerfG*, NVwZ 2007, 916 Rdnr. 228.

31) *BVerfG*, NVwZ 2007, 916 Rdnr. 226.

32) *BVerfG*, NVwZ 2007, 916 Rdnr. 228.

33) *BVerfG*, NVwZ 2007, 916 Rdnr. 266.

34) Begr. d. GesetzE der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Dr 15/5671, S. 4.

35) S. z. B. *Hans Meyer*, in: *Schneider/Zeh*, ParlamentsR und Parlamentspraxis in der BRp. Dtschld., 1989, S. 127 ff.; v. Münch, NJW 1998, 34 ff.; Abgeordneter *Peter Müller*, Prot. d. Landtags des Saarlandes, 10. Wahlperiode, 51. Sitzung am 7. 7. 1993, Prot., S. 2834; v. Arnim, Politik Macht Geld, 2001, S. 109 ff.

36) S. Begr. d. GesetzE v. 14. 6. 2005, BT-Dr 15/5671, S. 4: „Die Berufstätigkeit war bislang nur als solche, nicht hinsichtlich einzelner Tätigkeiten anzeigepflichtig“.

missen³⁷ Schaden zuzufügen³⁸, sollte die genaue Höhe der Einkünfte veröffentlicht werden, wie das der Entwurf der nordrhein-westfälischen Grünen vorsieht. Allenfalls kommt noch eine Veröffentlichung in kleinen Stufen in Betracht, etwa in 500er-Stufen, die die Thüringer Fraktion der Linkspartei.PDS vorschlägt. Die volle Veröffentlichung würde, wie auch die tragenden vier Richter des *BVerfG* einräumen, dem demokratischen Ideal besser entsprechen³⁹.

Der Bundestag fand nichts dabei, börsennotierte Unternehmen zur Veröffentlichung der Höhe der Gehälter ihrer Vorstandsmitglieder zu verpflichten. Auch die gesetzlichen Krankenkassen müssen einmal jährlich die Gehälter ihrer Vorstandsmitglieder veröffentlichen. Eine Veröffentlichung der exakten Höhe der Nebeneinkünfte von Abgeordneten wäre aber noch sehr viel wichtiger. Denn da das Parlament verbindliche Regelungen für alle Bereiche erlässt, ist das durch Transparenz bestätigte Vertrauen der Menschen in die Integrität ihrer Abgeordneten von sehr viel größerer Bedeutung. Die Transparenz der privaten Einkünfte erscheint in den Ländern nicht weniger angezeigt als im Bund. Auch hier haben die Bürger ein berechtigtes Interesse daran, zu erfahren, was ihre vollbezahlten und versorgten Vertreter zusätzlich machen, um beurteilen zu können, ob die Tätigkeit geeignet erscheint, ihre Unabhängigkeit zu beeinträchtigen oder zu viel Arbeitskraft vom Mandat abzuziehen.

Vor diesem Hintergrund sind die nordrhein-westfälischen und die sächsischen Vorschläge der Grünen und der Vorschlag der Thüringer Linkspartei.PDS vorbildlich. Allerdings erscheint die nordrhein-westfälische Abwägungsregelung zweifelhaft. Die Abwägung sollte nicht im Einzelfall durch den Präsidenten, sondern in den Verhaltensregeln durch typisierende Vorrangentscheidungen vorgenommen werden.

Der Gesetzentwurf der hessischen Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht – entsprechend der unzureichenden Bundesregelung – dagegen lediglich die Veröffentlichung in drei Stufen vor:

- Stufe 1: 12 001 bis 39 000 Euro (entspricht Monatseinkünften bis zu 3250 Euro)
- Stufe 2: 39 001 bis 78 000 Euro (entspricht Monatseinkünften bis zu 6500 Euro)
- Stufe 3: über 78 000 Euro (entspricht Monatseinkünften über 6500 Euro).

Das reicht nicht aus.

Hinsichtlich der genannten Themen stehen die Landesparlamente unter *politischem* Druck, jedenfalls nicht hinter dem Bundestag zurückzubleiben. In einem weiteren Punkt, dem Verbot arbeitsloser Zahlungen, sind die Landesparlamente sogar zum Handeln *verpflichtet*.

2. Verbot arbeitsloser Zuwendungen: verfassungsrechtlich geboten

Nach § 44a II 3 AbgG ist „die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen“ unzulässig, „wenn diese Leistung ohne angemessene Gegenleistung“ des Abgeordneten erfolgt. Die unzulässigen Zuwendungen sind dem Haushalt des Bundes zuzuführen, wobei der Präsident den Anspruch durch Verwaltungsakt geltend macht (§ 44a III 1 und 2). Ein entsprechendes Verbot arbeitsloser Zahlungen mit Durchsetzungsbefugnis des Landtagspräsidenten besteht bereits seit langem in Niedersachsen und seit Kurzem auch im Saarland und in Brandenburg. Das Verbot folgt zwingend aus dem Verfassungsrecht und muss deshalb überall eingeführt werden, auch in den Stadtstaaten und in Baden-Württemberg.

Das *BVerfG* hatte bereits in seinem Diäten-Urteil von 1975 arbeitslose Zahlungen von Unternehmen oder Verbänden an Abgeordnete für verfassungswidrig erklärt. Das widerspräche dem Grundsatz der Unabhängigkeit von Abgeordneten und „ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in

ihrem Unterhalt“. Das Gericht verlangte deshalb von den Parlamenten gesetzliche Vorkehrungen gegen solche Zahlungen⁴⁰. Die meisten Parlamente vertraten aber lange die Auffassung, das Diätenurteil sei dahin zu interpretieren, dass nur solche Zahlungen verfassungswidrig seien, bei denen eine Beeinflussungsabsicht des Geldgebers *nachweisbar* sei und keinerlei Gegenleistung des Abgeordneten, also auch *keine Teilleistung*, vorliege⁴¹. Die meisten Landesparlamente haben immer noch Vorschriften, die einen solchen restriktiven Eindruck vermitteln. Die zu Grunde liegende Auffassung trifft aber nicht zu, weil sie dem Sinn des verfassungsgerichtlichen Grundsatzes zuwiderläuft⁴². Arbeitslose Zahlungen erhält der Abgeordnete typischerweise für die politische Wahrnehmung der Interessen des Geldgebers. Solche Zuwendungen stellen ein „Anfüttern“ des Abgeordneten dar. Sie beeinträchtigen seine Unabhängigkeit und widersprechen dem Gleichheitssatz. Würde man eine Beeinflussungsabsicht verlangen, wäre der Grundsatz – entgegen seinem Sinn – entwertet. Denn eine solche Absicht ist kaum je nachweisbar. Würde eine teilweise Gegenleistung des Abgeordneten ausreichen, wäre der Nachweis erst Recht unmöglich. Davon geht auch das *BVerfG* in seiner Entscheidung vom 4. 7. 2007 aus: „In diesen Fällen steht als Gegenleistung der Versuch einer für den Geldgeber günstigen Einflussnahme auf die politischen Entscheidungsprozesse jedenfalls unausgesprochen im Raum; Einkünfte, die nicht beruflichen oder gewerblichen Gegenleistungen korrespondieren, sind deshalb mit dem unabhängigen Status des Abgeordneten unvereinbar“, stellen auch die dissentierenden vier Richter unter Hinweis auf die entsprechende Passage im Diätenurteil von 1975 fest⁴³.

In dieselbe Richtung weist auch das VG Braunschweig. Die Urteile ergingen gegen die beiden niedersächsischen Landtagsabgeordneten Ingolf Viereck und Hans-Herrmann Wendhausen (beide SPD). Diese hatten jahrelang von der Volkswagen AG Zahlungen erhalten, die sich insgesamt auf über 750 000 Euro summierten, ohne eine entsprechende Gegenleistung belegen zu können. Der niedersächsische Landtagspräsident Gänsauer hatte diesen Betrag von den Abgeordneten herausverlangt, wozu er nach dem dortigen Abgeordnetengesetz verpflichtet war. Dass in Niedersachsen auf Grund des Diätenurteils ein solches Gesetz geschaffen worden war, beruht nicht zuletzt darauf, dass der niedersächsische Landtag einen wirklich unabhängigen wissenschaftlichen Dienst besitzt, der darauf drang, das richtig interpretierte Verfassungsgebot zu vollziehen und eine entsprechende Vorschrift

37) Volker Beck (Bündnis 90/Die Grünen), in der 2. und 3. Lesung des Gesetzentwurfs am 30. 6. 2005 im Bundestag (Plenarprot., S. 17401): „Nicht die absoluten Zahlen, wie sich das viele von uns gewünscht hätten, sondern nur drei Stufen werden veröffentlicht.“

38) Wegen des beschränkten Informationsgehalts der Stufenregelung im Bund wurde von den dissentierenden Vier ihre Eignung angezweifelt.

39) *BVerfG*, NVwZ 2007, 916 Rdnr. 329.

40) *BVerfGE* 40, 296 (318 f.) = NJW 1975, 2331: „Art. 48 III 1 i. V. mit Art. 38 I 2 GG und der formalisierte Gleichheitssatz [...] verlangen [...] gesetzliche Vorschriften dagegen, dass Abgeordnete Bezüge aus einem Angestelltenverhältnis, aus einem so genannten Beratervertrag oder Ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden Organisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen. Einkünfte dieser Art sind mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat unvereinbar.“

41) So z. B. der Parlamentsmitarbeiter Henkel, DÖV 1977, 350 (355).

42) v. Arnim, Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete, 1976; ders., in: BK, 1980, Art. 48 Rdnrn. 146 ff. (150 f.). Eine ausführliche Stellungnahme des Bundesinnenministeriums vom Oktober 1977 stimmte ausdrücklich zu: Bundesministerium des Innern, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestags (BT-Dr 7/5525), hektografiertes Skript, Oktober 1977, S. 22.

43) Rdnr. 358.

ins Abgeordnetengesetzes einzufügen. Da die beiden Abgeordneten die Zahlung verweigerten, wurden sie auf Klage des Landtagspräsidenten vom VG Braunschweig zur Zahlung von 766 000 Euro verurteilt⁴⁴. Die niedersächsischen Regelungen seien nicht nur verfassungsgemäß, sondern auch „vom Diätenurteil des BVerfG aus dem Jahre 1975 getragen“⁴⁵. Arbeitslose Zahlungen eines Unternehmens seien grundsätzlich unzulässig⁴⁶. Auch eine teilweise Leistung des Abgeordneten könne die Abführungspflicht hinsichtlich des überschüssenden Teils der Zahlung nicht beseitigen. Andernfalls bleibe das Gebot des Verfassungsgerichts, wirksame Vorkehrungen gegen Interessentenzahlungen zu treffen, unerfüllt⁴⁷. Damit übernimmt das Gericht die zutreffende Interpretation des Diätenurteils. Die meisten Abgeordnetengesetze der Länder enthalten noch kein ausdrückliches Verbot arbeitsloser Zahlungen. Nach der Klarstellung, dass arbeitslose Zahlungen eine Form der Korruption darstellen und von Verfassungen wegen zu untersagen sind, müssen die Landesparlamente endlich auch ihre Vorschriften dem verfassungsrechtlichen Gebot anpassen und auch entsprechende Sanktionen vorsehen.

In Hessen findet sich eine Regelung besonderer Art. Dort sind arbeitslose Zahlungen aus einem Dienst-, Arbeit- oder Werkverhältnis nicht untersagt. Sie dürfen vielmehr – trotz ihres korruptiven Charakters – weitergezahlt werden und sollen lediglich zum Ruhen der Grundentschädigung in entsprechender Höhe führen (§ 18 II HessAbgG). Diese Regelung reicht aber schon deshalb nicht aus, weil sie dem Unrechtsgehalt solcher Zahlungen nicht gerecht wird. Zudem fehlt es an Kontrolle der Regelung und an Sanktionen⁴⁸.

Ein Verbot arbeitsloser Zahlungen und Exekutivbefugnisse des Landtagspräsidenten sehen die Gesetzentwürfe der Thüringer Fraktionen der Linkspartei.PDS, der sächsischen Bündnis 90/Die Grünen und der Gesetzentwurf der sächsischen CDU und SPD vor, nicht aber die anderen Entwürfe.

Bei der Ausgestaltung im Einzelnen ist der Weg zu bevorzugen, den der Bund und das Saarland gegangen sind, also nicht Klage des Präsidenten gegen den Abgeordneten, wie in Niedersachsen und Brandenburg, sondern Festsetzung der Rückforderung durch Verwaltungsakt des Präsidenten, gegen den der Abgeordnete seinerseits klagen kann. Auch sollte das Verbot arbeitsloser Zuwendungen nicht auf „Dienst- oder Werkverhältnisse“ beschränkt sein, wie in Niedersachsen und Brandenburg, sondern sich auf jede Art von arbeitsloser Zuwendung beziehen (wie im Bund und im Saarland), es sei denn, eine Einflussnahme auf den Abgeordneten käme von vornherein nicht in Betracht.

3. Streitfragen im Bund

Zu einigen im Bund auch (und gerade) nach dem Urteil des BVerfG noch umstrittenen Regelungen ist Folgendes festzustellen.

a) *Veröffentlichung der Bruttoeinkommen.* Es sollte bei der Veröffentlichung der Höhe der Bruttoeinkünfte bleiben. Die Gründe dafür haben die das Urteil des BVerfG vom 4. 7. 2007 tragenden vier Richter überzeugend dargelegt. Wirtschaftliche Abhängigkeiten und übermäßige zeitliche Belastungen ergeben sich regelmäßig zutreffender aus den brutto zufließenden Einkünften als aus dem Nettoeinkommen, welches zudem schwieriger und regelmäßig erst sehr viel später zu ermitteln ist. Der Gewinn sagt nichts über Einflüsse. Es geht nicht um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die im Nettoeinkommen ihren Ausdruck findet, sondern um die Erkennbarkeit möglicher Interessenkonflikte⁴⁹.

b) *Einbeziehung von Sozietätsanwälten.* Es muss – entsprechend den Ausführungen des BVerfG⁵⁰ – dafür gesorgt werden, dass auch Rechtsanwälte, die in einem Gesellschaftsverhältnis stehen, die Angaben über ihre Nebeneinkünfte veröffentlichen.

c) *Monats- oder Jahresbeträge.* Schließlich sollten Manipulationsmöglichkeiten, die sich aus der Möglichkeit, Monats- oder Jahresbeträge der Veröffentlichung zu Grunde zu legen, und die den Informationswert erheblich beeinträchtigen, wirksam unterbunden werden⁵¹.

4. Weiterer Änderungsbedarf

a) *Direktspenden an Abgeordnete.* Darüber hinaus ist die – auch im Bund noch bestehende – Inkonzessenz zu beseitigen, dass Spenden an Abgeordnete weiterhin unbegrenzt zulässig sein sollen, sonstige arbeitslose Zahlungen dagegen rigoros zu unterbinden sind⁵². Der Entwurf der sächsischen Grünen enthielt ein solches Verbot.

b) *Abgeordnete als bezahlte Lobbyisten.* Auch ist endlich dagegen vorzugehen, dass Abgeordnete, die vom Steuerzahler zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit (siehe z. B. Art. 48 III GG) bezahlt werden, zwei Herren dienen und ihre Unabhängigkeit an finanzstarke Verbände oder Unternehmen verkaufen, bei denen sie sich ganz offen und ungeniert als bezahlte Lobbyisten verdingen⁵³. Auch hier spricht der böse Schein dafür, dass sie die private Stellung ihrem politischen Einfluss verdanken, diesen also vermarkten. Als im Jahre 2006 Norbert Röttgen – unter Beibehaltung seines Abgeordnetenmandats – Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Industrie werden wollte, protestierten sogar die ehemaligen BDI-Präsidenten Hans-Olaf Henkel und Michael Rogowski⁵⁴, so dass Röttgen schließlich seine Absicht aufgeben musste. Andere aber machen ungerührt weiter. Derartiges sollte in Zukunft ebenso verboten werden wie arbeitslose Zahlungen. Dahin deutet auch die Bemerkung der das Urteil vom 4. 7. 2007 tragenden Vier, Abgeordnete hätten konkrete Interessenkonflikte „durch Nichtübernahme der konfliktbegründenden Tätigkeit statt durch Nichtausübung des Mandats zu vermeiden“⁵⁵. Die bloße Veröffentlichung der Tätigkeit, die ohnehin meist bekannt ist, und der Einkommen reicht ganz offensichtlich nicht aus. Und dass in der Wahl eine wirksame Kontrolle durch die Bürger liege, wie vielfach behauptet, trifft schon deshalb nicht zu, weil die Partei darüber entscheidet, wer ins Parlament kommt, indem sie Kandidaten in sicheren Wahlkreisen aufstellen oder auf sichere Listenplätze setzen⁵⁶.

IV. Fazit

Die Landtage sollten nicht länger hinter dem Bundestag zurückstehen, sondern aus seinem Vorgehen lernen. Sie sollten mindestens die Mittelpunktregelung einführen, die Einkünfte der Abgeordneten aus Beruf und aus anderer Tätigkeit nach Art und Höhe veröffentlichen und arbeitslose Zahlungen unterbinden. Zu Letzterem sind sie sogar verfassungsrechtlich verpflichtet. Dabei sollten sie Probleme, die sich bei der Bundesregelung gezeigt haben, lösen und Lücken schließen.

44) VG Braunschweig, Urt. v. 16. 11. 2005 – 1 A 162/05, BeckRS 2006, 20101, und 1 A 163/05, BeckRS 2006, 20102. Über die zum OVG Lüneburg erhobene Berufung ist noch nicht entschieden.

45) So laut AP-Meldung vom 6. 11. 2005 der Vorsitzende der ersten Kammer des Gerichts, Christian Büschen, bei der mündlichen Urteilsbegründung.

46) Presseerklärung des VG Braunschweig v. 16. 11. 2005.

47) VG Braunschweig, BeckRS 2006, 20 102 (Umdr., S. 11 [16]).

48) So auch Reinhard Kahl (SPD) bei der ersten Lesung des Gesetzesentwurfs am 13. 7. 2005 (Plenarprot., S. 5102 f.).

49) So auch die das Urteil des BVerfG tragenden Richter: Rdnr. 312.

50) BVerfG, NVwZ 2007, 916 Rdnr. 309. S. dazu auch v. Arnim, Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten, erscheint in DÖV 2007, H. 21, unter IV 1.

51) Näheres bei v. Arnim, DÖV 2007, H. 21, unter IV 2 a.

52) Näheres bei v. Arnim, DÖV 2007, H. 21, unter IV 3.

53) Näheres bei v. Arnim, DÖV 2007, H. 21, unter IV 4.

54) Der Spiegel 21/2006, S. 92.

55) BVerfG, NVwZ 2007, 916 Rdnr. 228.

56) v. Arnim, JZ 2002, 578 ff.; ders., in: Wüst, Politbarometer, 2003, 125 ff.